

Die Gewerkschaften: zwischen Gewalt und Informalisierung

Rainer Dombois / Luz Jeannette Quintero

Gewerkschaften artikulieren und vertreten die Interessen der abhängig Beschäftigten in den Arbeitsbeziehungen wie auch in Politik und Gesellschaft. In Tarifvereinbarungen handeln sie Beschäftigungsbedingungen (Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen), Rechte und Pflichten bei der Arbeit selbst sowie Partizipationsrechte aus und setzen so der unternehmerischen Markt- und Verfügungsmacht Schranken. Sie versuchen auch, die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mitzugestalten, die die soziale Situation sowie Chancen und Risiken von abhängig Beschäftigten und ihren Familien bestimmen. Ihr Einfluss im Betrieb, auf dem Arbeitsmarkt, in der Politik und in der Gesellschaft insgesamt hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dazu gehören die Entwicklung des Beschäftigungssystems und des Arbeitsmarkts, die Formen, Strukturen und Politiken gewerkschaftlicher Interessenvertretung, die zur Verfügung stehenden politischen und rechtlichen Spielräume und Garantien sowie die Akzeptanz der Gewerkschaften seitens der Unternehmen und in der Öffentlichkeit.

Die Gewerkschaftsbewegung in Kolumbien besteht aus einer Vielzahl von Organisationen, die nur einen kleinen Teil der Bevölkerung vertritt. Bereits das hohe Ausmaß an informeller Beschäftigung von fast 60 % der Erwerbsbevölkerung begrenzt die Basis für gewerkschaftliche Organisation stark. Gut 40 % der Erwerbstätigen sind Selbständige und Familienangehörige. Aber auch ein beträchtlicher Teil der abhängig Beschäftigten kann seine Arbeitnehmerrechte faktisch nicht wahrnehmen (CEPAL 2012).

Die Arbeitsbeziehungen Kolumbiens weisen aber darüber hinaus auch im lateinamerikanischen Vergleich einige Besonderheiten auf. Erstens gehört Kolumbien zu den Ländern mit dem geringsten gewerkschaftlichen Organisationsgrad. Nachdem im Jahre 1965 noch 13 % der Erwerbstätigen Mitglieder von Gewerkschaften waren, ist der Organisationsgrad seit 1980 stark und kontinuierlich gesunken auf heute 4,5 % der Erwerbstätigen (oder etwa 9 % der Lohnabhängigen) (Urrutia 2016: 217; Vásquez

Fernández 2016). Zweitens zeigt sich eine hochgradige organisatorische Zersplitterung: Die vielen und meist kleinen Gewerkschaften – fast 4000 Verbände mit im Durchschnitt kaum mehr als 200 Mitgliedern – schließen sich überwiegend auf Betriebs- oder Berufsbasis zusammen. Es gibt nur wenige Organisationen, die ganze Berufsgruppen oder Branchen umfassen (SISLAB 2015). Die Gewerkschaften gehören drittens einem der drei Dachverbände an, die sich nach politischen und ideologischen Orientierungen unterscheiden und nur begrenzt in der Lage sind, mit einer Stimme die Mitgliedschaft auf der politischen Bühne zu vertreten. Viertens werden Tarifverträge in dem fragmentierten System der Arbeitsbeziehungen ganz überwiegend dezentral, auf der betrieblichen Ebene, ausgehandelt, so zumindest im privaten Sektor. Dies alles trägt dazu bei, dass die zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern ausgehandelten Tarifverträge nur einen sehr geringen Teil von abhängigen Beschäftigungsverhältnissen – etwa 10 % – abdecken (Vásquez Fernández 2016).

Im Folgenden werden wir zunächst einen kurzen Überblick über die Entwicklung der Gewerkschaften geben, um dann auf neuere, widersprüchliche Tendenzen seit den 1980er Jahren einzugehen: die Verbreitung physischer Gewalt, welche die Gewerkschaften vor allem in den beiden vergangenen Dekaden getroffen hat; die neoliberale Wende, welche die Informalisierung des Arbeitsmarkts förderte; schließlich auch neue Handlungsoptionen, wie sie sich durch die Verfassung von 1991 sowie durch die transnationale Vernetzung der Gewerkschaften eröffnet haben.

Entwicklung der Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen

Der Aufbruch der kolumbianischen Gewerkschaftsbewegung in den 1930er Jahren war nicht nur das Ergebnis sozialer Konflikte, sondern verdankte sich vor allem der von der liberalen Partei vorangetriebenen staatlichen Entwicklungs- und Modernisierungspolitik. In der "liberalen Revolution" wurde von oben und gegen den Widerstand von Grundbesitzern und Unternehmern ein erster Rahmen kollektiver Arbeitsbeziehungen geschaffen, der den Gewerkschaften Mobilisierungs- und Handlungsfähigkeit vermittelte, ohne ihnen auch politischen Einfluss einzuräumen.¹

1 Zum Folgenden: Pécaut 1987; Dombois/Pries 1999:162ff.; Collier/Collier 2007: 271ff.; Urrutia 2016.

Insbesondere die Regierung López Pumarejo (1934-38; 1942-45) förderte aktiv die Gründung von Gewerkschaften und zumal des einzig zugelassenen Dachverbandes *Confederación de Trabajadores de Colombia* (CTC), intervenierte in Arbeitskonflikten zugunsten der Beschäftigten und befestigte insgesamt die staatliche Schiedsrolle in Arbeitskonflikten. Sie war dabei von dem Interesse geleitet, mit der Mobilisierung der jungen Industriearbeiterschaft der liberalen Partei politischen Rückhalt zu verschaffen. Die Machtungleichgewichte verstärkten sich freilich, als sich nach der kurzen Aufbruchszeit Mitte der 1940er Jahre die Allianz zwischen politischer Klasse und "plutokratischer Elite" (Palacios 1995: 176) wieder schloss und nach dem Bürgerkrieg der *Violencia* (1948-1957) in der großen Koalition der beiden Parteien, dem *Frente Nacional*, für mehr als zwei Jahrzehnte besiegelt wurde. Gewerkschaften hatten in der Folge nicht nur gegen den Widerstand der Unternehmen zu kämpfen. Sie wurden in ihrem institutionellen Handlungsrahmen eingeschränkt, administrativ diszipliniert, politisch instrumentalisiert oder repressiv bekämpft (Palacios 1995: 239-240). Indem gewerkschaftlichen Föderationen und Dachverbänden das Recht auf Kollektivverhandlungen verweigert und demgegenüber die gewerkschaftliche Organisation auf Basis des Betriebs und des Berufs gestärkt wurde, wurde ein hochgradig dezentralisiertes System von Arbeitsbeziehungen geschaffen und rechtlich zementiert. Auch wurden bald Parallelgewerkschaften auf betrieblicher Ebene zugelassen. Zudem gibt die eigentümliche Figur der faktisch einseitigen Kollektiven Pakte (*Pactos Colectivos*) – prozedural nicht geregelten Vereinbarungen mit gewerkschaftlich nicht organisierten Beschäftigten – bis heute den Unternehmen ein wirksames Instrument in die Hand, die Bildung von Gewerkschaften überhaupt zu verhindern. Weiter bekam das Arbeitsministerium weitgehende Befugnisse, Gewerkschaften die Anerkennung und Tariffähigkeit zu verweigern, Zwangsschiedsverfahren einzuleiten und Streiks für illegal zu erklären. Schließlich wurde für weite Bereiche öffentlicher Dienstleistungen, über den staatlichen Sektor hinaus, das Recht auf Tarifverhandlungen eingeschränkt und das Streikrecht versagt. Bis 1990 waren auch politische Aktivitäten von Gewerkschaften verboten (Ortiz 2011: 18ff.).

Die Gewerkschaften konnten unter diesen Bedingungen selbst in Großunternehmen lange Zeit nicht das Recht auf Tarifverhandlungen durchsetzen. Erst in den 1960er und 1970er Jahren, vor allem im Zuge der Ansiedlung transnationaler Unternehmen, gewannen Kollektivver-

handlungen als Regelungsform an Verbreitung. Insgesamt bildete sich ein hochgradig fragmentiertes System von Arbeitsbeziehungen aus. Es waren in der Regel Betriebs- oder Berufsgewerkschaften und individuelle Unternehmen, die ohne zwischen- oder überbetriebliche Koordinierung meist für jeweils kleine, betriebliche Beschäftigtengruppen Tarifverträge aushandelten.

Bereits von früh an wurde die organisatorische Fragmentierung der Gewerkschaftsbewegung durch ideologisch-politische Differenzen überlagert und vertieft. In Medellín, dem traditionellen Zentrum der Textilindustrie, bildeten patronale Unternehmensgewerkschaften den Kern des 1946 von der Allianz aus Klerus, Industriellen und der Konservativen Partei geförderten Dachverbandes *Unión de Trabajadores de Colombia* (UTC), der in seinem Grundsatzprogramm die Kooperation zwischen Kapital und Arbeit propagierte (Pécaut 1987: 429ff.).

Das Panorama veränderte sich in den 1960er Jahren, als die Gewerkschaftsbewegung, begünstigt durch das starke Wachstum der Ökonomie, die Ansiedlung transnationaler Unternehmen und die Ausweitung des staatlichen Sektors, stark expandierte und sich zugleich sozial, politisch und regional weiter differenzierte. Konflikte in der liberalen Partei und die Entstehung von Guerillagruppen stießen auch eine politische Mobilisierung und Radikalisierung von Gewerkschaften jenseits der beiden herrschenden, oligarchisch dominierten Parteien an. Diese drückte sich in engen Beziehungen zu linken politischen Organisationen, antagonistischen Konzeptionen der Arbeitsbeziehungen und klassenkämpferischer Militanz aus. Die CTC verlor an Bedeutung, als im Jahre 1964 der kommunistische Dachverband *Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia* (CSTC) und im Jahre 1971 die *Confederación General del Trabajo* (CGT) gegründet wurden. Die Aufspaltung von Dachverbänden nach politisch-ideologischen Gesichtspunkten, die auch jeweils unterschiedliche Stile der Beziehungen zu Unternehmen und Regierung einschlossen, erschwerte eine einheitliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer auf der politischen Bühne. Dies setzte sich selbst nach 1986 fort, als die *Central Unitaria de Trabajadores* (CUT) als neuer größter Dachverband gebildet wurde, der die Konföderationen UTC und CSTC absorbierte und damit ein breites politisches Spektrum von Gewerkschaften repräsentiert.

Die ideologische Nähe vieler Gewerkschaften zu politischen Organisationen der bewaffneten Linken machte es leicht, Gewerkschaften als Helfershelfer der Subversion zu stigmatisieren, ihnen die juristische Aner-

kennung zu verweigern und Streiks als Anschläge auf die gesellschaftliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit zu etikettieren, die administrativ unterbunden, manchmal im Rahmen des jahrelang geltenden Ausnahmezustands gar mit Militäreinsatz unterdrückt wurden. Ihre Anführer wurden oft kriminalisiert, konnten (bis zur Verfassungsreform von 1991) vor *Consejos de Guerra*, Militärgerichte, gestellt werden oder wurden Opfer von illegalen Festnahmen und Gewalttaten (Ortiz 2011: 20ff.).

Insgesamt, so lässt sich resümieren, bildete sich bis in die 1980er Jahre ein wenig gefestigtes, zersplittertes und staatlich reglementiertes System von Arbeitsbeziehungen aus, mit sehr beschränkter sektoraler Reichweite und prekärer Legitimität, eingebettet in ein politisches System, in dem Gewerkschaften allenfalls als Klientel, wenn nicht gar als politisch, administrativ und polizeilich zu bekämpfende Gegner galten. Sie trafen nicht nur in der betrieblichen Arena auf Widerstand, sei es, weil sie als politisch subversiv galten, sei es, weil sie überhaupt die Autorität des 'Herrn im Hause' infrage- und unter Kompromisszwänge stellten. Und sie mussten schließlich gegen das Zerrbild der öffentlichen Meinung ankämpfen, das sie als Hemmnis von Produktivität und wirtschaftlicher Entwicklung, wenn nicht gar als Helfershelfer der Subversion zeichnete (Ortiz 2011: 19ff.; FIP 2010).

Bedingungen seit den 1980er Jahren: Gewalt, Deregulierung, Re-Regulierung

Mitte der 1980er Jahre setzten sehr widersprüchliche Prozesse ein, die direkt oder indirekt die Handlungsbedingungen der Gewerkschaften veränderten und ihre Strategien beeinflussten. Es begann erstens eine Phase, in der Mitglieder von Gewerkschaften extremer physischer Gewalt ausgesetzt waren. Zweitens setzte mit der neoliberalen Wende, der *Apertura*, die Öffnung und Deregulierung der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts ein. Zugleich aber leiteten drittens die Verfassungsreform und die Rechtsprechung des neu gegründeten Verfassungsgerichts eine gewisse Re-Regulierung der Arbeitsbeziehungen ein. Diese wurde durch internationalen Druck auf die Regierung als Ergebnis der Initiativen kolumbianischer Gewerkschaften und ihrer transnationalen Allianzen verstärkt.

Bewaffneter Konflikt und Gewalt²

Die Gewalt des bewaffneten Konflikts – des Bürgerkriegs, der mit der Bildung von Guerillagruppen in den 1960er Jahren begann und bis heute 220.000 Todesopfer gekostet hat (GMH 2013: 32) – hat auch die Gewerkschaften und ihre Mitglieder stark getroffen. In den vergangenen drei Jahrzehnten, in denen sie extreme Ausmaße annahm, wurden fast 3.000 Mitglieder ermordet. Eine noch sehr viel größere Zahl wurde Opfer anderer Gewalttaten wie Morddrohungen, Verschleppungen, illegalen Verhaftungen und Vertreibungen. Dies hatte enorme Auswirkungen auf die Organisationen selbst: kritische Stimmen wurden von Gewaltakteuren – paramilitärischen Gruppen und ihren Hintermännern, Guerillagruppen, staatlichen Sicherheitskräften – eingeschüchtert oder zum Schweigen gebracht, kleinere Gewerkschaften lösten sich auf (Ortiz 2011; Castaño González 2015).

Seit den 1980er Jahren lassen sich drei Phasen der politischen Entwicklung und des politisch-militärischen Konflikts unterscheiden, die jeweils mit unterschiedlicher Intensität der Gewalt gegen Gewerkschafter einhergingen (Archila et al. 2012; Valencia/Celis 2012). Die erste Phase begann in den 1980er Jahren im Zuge der demokratischen Öffnung und der letztlich gescheiterten Friedensverhandlungen des Präsidenten Belisario Betancur mit den Guerillagruppen. Die politischen Organisationen der Linken konnten nun legale Parteien bilden. Zugleich weiteten die Guerillas ihre bewaffneten Aktivitäten über ihre bisherigen Einflussgebiete hinaus aus. Als Reaktion bildeten sich zunächst auf lokaler Ebene *Auto-defensas*, erste paramilitärische Gruppen, die von politischen und ökonomischen Eliten, nicht zuletzt auch von Drogenhändlern unterstützt wurden und oft auch auf die Kooperation staatlicher Sicherheitskräfte zählen konnten. Sie suchten die lokalen und regionalen Machtstrukturen gegenüber der politischen Linken und den expandierenden Guerillagruppen zu verteidigen und richteten ihre Gewalt nicht nur gegen die Guerilla selbst, sondern auch und vor allem gegen alle, die als deren politische oder soziale Unterstützer angesehen wurden. Ins Visier gerieten insbesondere Gewerkschaften mit Nähe zu politischen Organisationen wie den kommunistischen Parteien, die das Prinzip der Kombination der politischen, sozialen

2 Vgl. zum Folgenden: Dombois/ Ortiz 2016, 246ff. Zur Geschichte und den Phasen des bewaffneten Konflikts siehe GMH 2013: 116ff.; Valencia/Celis 2012.

und bewaffneten Formen des Klassenkampfes (*combinación de todas formas de lucha*) vertraten. Politische wie auch gewerkschaftliche Aktivitäten ließen sich so als Spielarten der Subversion etikettieren. Ein schmutziger Krieg traf in besonderem Maße Gewerkschaftsmitglieder, die in der neuen Partei *Unión Patriótica* (UP) aktiv waren. Aber auch die politischen Organisationen mit ihren Guerillagruppen trugen zeitweise ihre Konkurrenz gewaltsam aus. In dieser ersten Phase von 1985 bis 1990 wurden 380 Gewerkschaftsmitglieder ermordet (Valencia/Celis 2012: 43ff.).

Die Gewalt erreichte ihre Extreme in der zweiten Phase mit insgesamt 2.088 Toten. Die Zeit zwischen 1991 und 2004 wurde durch die schrittweise Intensivierung und Ausweitung des bewaffneten Konflikts, schließlich den Siegeszug der paramilitärischen Allianz und die Zurückdrängung der Guerilla in periphere Zonen markiert (Valencia/Celis 2012: 73ff.). Sie begann mit der territorialen Expansion der bewaffneten Aktivitäten der Guerillagruppen wie auch der regionalen, schließlich nationalen Ausweitung und Koordinierung der Aktivitäten der paramilitärischen Gruppen. In dem weitgehend aus der Drogenökonomie finanzierten bewaffneten Konflikt geriet die Zivilbevölkerung in vielen Regionen ins Kreuzfeuer der bewaffneten Akteure: zwischen den weiterhin aktiven, erstarkten Guerillagruppen und der Allianz aus Paramilitärs, staatlichen Sicherheitskräften und Agenturen. Die Gewalt beider Konfliktparteien traf insbesondere solche Organisationen und Personen, die aufgrund ihrer Aktivitäten – seien diese gewerkschaftlicher, politischer oder auch bürgerschaftlicher Art – als Unterstützer der jeweiligen Gegenseite etikettiert wurden (Valencia/Celis 2012: 15ff.). Freilich verbarg die Etikettierung oft die wirklichen Interessen: Aneignung von Land, Verteidigung von politischer Macht oder auch gewaltsame Lösung von Arbeitskonflikten. Die gewaltsame politische Homogenisierung ließ in den umkämpften Gebieten kaum mehr Raum für autonome soziale Organisationen. Wenn die Gewalt auch meist nicht darauf zielte, Gewerkschaften selbst auszulöschen, so schüchterte sie ein und lähmte die Aktivitäten, brachte die Aktiven vielfach zum Schweigen oder zur Flucht in andere Regionen (Ortiz 2011: 135 ff.).

In der dritten, gegenwärtigen Phase ging zugleich mit der geringeren Intensität des bewaffneten Konflikts im Lande auch die Gewalt gegen Gewerkschaftsmitglieder stark zurück – im Zuge der Demobilisierung des Gros der Paramilitärs zwischen 2003 und 2006 und der wachsenden Kontrolle der Zentren des Landes durch das Militär (Valencia/Celis 2012: 143ff.). Dennoch bleibt das Ausmaß der Gewalttaten gegen Gewerkschaft-

ter im internationalen Vergleich (so mit 364 Toten zwischen 2005 und 2011) sehr hoch (Valencia/Celis 2012: 25f.). Neuere Studien weisen auf eine systematische und selektive Anwendung von Gewalt hin. Besonders traf sie die große Lehrgewerkschaft, die Gewerkschaften der Bananenarbeiter und die des Erdölsektors, die zusammen zwei Drittel aller Todesopfer verzeichneten (Ortiz 2011: 69ff.). Sie traf aber auch eine große Zahl kleinerer Organisationen. Auch geografisch war die Gewalt sehr ungleich verteilt. Sie konzentrierte sich auf diejenigen Regionen, die im Mittelpunkt des bewaffneten Konflikts standen. Demgegenüber war z.B. die Metropole Bogotá vergleichsweise wenig betroffen (Valencia/Celis 2012: 23ff.). Soweit die Gewalttaten überhaupt Tätergruppen zugeschrieben werden können – die Dunkelziffer bei den Todesfällen liegt bei 72 % –, zeigt sich ein verwirrendes Bild: Das Gros wird paramilitärischen Gruppen zugerechnet, ein kleinerer Teil auch Militärs und auch die Guerilla war in beträchtlichem Maße an der Gewalt gegen Gewerkschafter beteiligt (Ortiz 2011: 106ff.). Wie Gewalttaten im Lande überhaupt, sind auch diejenigen gegen Mitglieder von Gewerkschaften zu mehr als 90 % strafflos geblieben (Ortiz 2011: 153ff.).

Insgesamt zeigt sich über die gesamte Zeitspanne eine Vielfalt von unterschiedlichen regionalen politischen Kontexten, Akteurs- und Interessenkonstellationen, die sich gegen einfache Erklärungen der Gewalt sperrt. Allgemein lässt sich aber schlussfolgern, dass die Gewalt gegen Gewerkschafter sich nicht zu allererst aus Arbeitskonflikten erklären lässt. Sie ist vielmehr eng mit der Dynamik des bewaffneten Konflikts im Lande und dem Kampf um die territoriale und lokale Macht verbunden. Es waren vor allem die Ausweitung des bewaffneten Konflikts und in ihrem Zuge die politische Polarisierung, welche Gewerkschaften und ihre Mitglieder in vielen Regionen ins Kreuzfeuer der bewaffneten Akteure geraten ließ.

Apertura, Deregulierung und Informalisierung

Die 1980er Jahre markieren auch den Übergang vom herkömmlichen binnenorientierten Entwicklungsmodell zur *Apertura*, der neoliberalen Wende, die im folgenden Jahrzehnt eine weitreichende Deregulierung der Wirtschaft und Privatisierungspolitiken mit sich brachte. Sie förderte die Informalisierung des Arbeitsmarkts und veränderte die Organisationsbasis wie auch die Handlungsbedingungen der Gewerkschaften. Auf die Dere-

gulation von Arbeitsmarkt und Beschäftigung zielten die Arbeitsrechtsreformen ab. Auch wenn diese sich nicht auf das kollektive Arbeitsrecht bezogen, so hatten sie doch beträchtliche Auswirkungen auf die Organisations- und Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften. In den 1990er Jahren wurden die rechtlichen Spielräume für Befristung, Leiharbeit und auch für Entlassungen erweitert und die Nebenkosten von formeller Arbeit gesenkt. Das System der sozialen Sicherung und das der Gesundheitsversorgung wurden privatisiert – dies alles gegen den Widerstand der gewerkschaftlichen Dachverbände (Pineda Duque 2014).

Die Unternehmen nutzten die Spielräume für neue Politiken der Flexibilisierung. Verbreitung haben vor allem Praktiken des Outsourcing von Arbeitskräften und der Informalisierung der Beschäftigung gewonnen: Die kurzzeitige Arbeitnehmerüberlassung durch Zeitarbeitsfirmen wurde durch neue Formen der Leiharbeit erweitert, welche sich arbeitsrechtlicher und kollektivvertraglicher Regelung ganz entziehen. Dies begann in den 1990er Jahren mit der raschen Verbreitung der *Cooperativas de Trabajo Asociado* (CTA): Unternehmen gliederten ihre Beschäftigten in formell selbstständige Kooperativen aus. Die Mitglieder der Kooperativen verrichteten weiter die gleichen Arbeiten, nun aber ohne den Schutz des Arbeits- und Sozialrechts und ohne das Recht auf Kollektivverhandlungen. Diese Art der Informalisierung der Beschäftigung griff schnell um sich, wurde selbst in großen Handelsketten, Industriebetrieben und Krankenhäusern angewandt. Die Formen des Outsourcing von Arbeitskräften über Zeitarbeitsfirmen und CTAs betrafen bereits 2005 mehr als eine Million Personen, etwa 10 % aller Erwerbstätigen in den Städten (Archila et al. 2012: 134).

Unter der Regierung Uribe wurde zudem mit den *contratos sindicales* eine weitere höchst kontroverse Form des Outsourcing von Arbeitskräften legalisiert und propagiert. Als neuer Organisations- und Geschäftsbereich sogar aktiv vom gewerkschaftlichen Dachverband CGT betrieben, sind es hier Gewerkschaften selbst, die Leiharbeitspools aufbauen, das Arbeitsverhältnis an die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft binden und die Mitglieder auf Basis von Werkverträgen an Unternehmen verleihen. Die Arbeitsbedingungen werden nach dem internen Reglement der Gewerkschaft geregelt. Diese Form der Leiharbeit, in der die Gewerkschaft faktisch zum Arbeitgeber der Mitglieder mutiert, ohne an Mindeststandards des Arbeitsrecht gebunden zu sein, gewann ab 2010 an Verbreitung, als die CTAs in die internationale Kritik gerieten und strenger staatlich

reglementiert und überwacht wurden. Sie schloss 2014 mehr als 100.000 Beschäftigte ein (SISLAB 2015).

Die verschiedenen Formen der Flexibilisierung und Informalisierung haben in den letzten beiden Jahrzehnten nicht nur zu einer drastischen Verringerung des Anteils der dauerhaft Beschäftigten beigetragen – so allein in der Industrie bis 2012 von über 80 % auf unter 60 % (Pineda 2014: 16) –, sondern auch einen wachsenden Teil der Erwerbstätigen faktisch oder rechtlich ganz von arbeitsrechtlichem Schutz und Kollektivvereinbarungen ausgeschlossen.

Re-Regulierung und Internationalisierung der Arbeitspolitik

So sehr Deregulierung und Informalisierung den Arbeitsmarkt verändert haben, so sind andererseits Tendenzen einer Re-Regulierung nicht zu übersehen, mit denen sich die Handlungsspielräume der Gewerkschaften erweitert haben. Sie wurden durch die neue Verfassung von 1991 angestoßen und in der vergangenen Dekade vor allem unter internationalem Druck verstärkt. Die Verfassung von 1991, mit der sich Kolumbien als sozialer Rechtsstaat konstituierte, schreibt die rechtliche Verbindlichkeit internationaler Abkommen vor, so auch die der zahlreichen von Kolumbien bereits in den 1960er und 1970er Jahren ratifizierten Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Sie bekräftigt ausdrücklich die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivvereinbarungen und das Streikrecht, auch für Teile der Beschäftigten des Öffentlichen Diensts. Als ein zentrales Medium des sozialen Dialogs wurde die *Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales* verfassungsrechtlich verankert, die mit Beteiligung der drei gewerkschaftlichen Dachverbände den gesetzlichen Mindestlohn festlegt. In den folgenden Jahren trug die Rechtsprechung des neu geschaffenen Verfassungsgerichts zur weiteren Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen bei. So hob das Gericht einige rechtliche und administrative Restriktionen auf, denen Gewerkschaften und Kollektivvereinbarungen ausgesetzt waren. Es nahm zudem den Arbeitsbehörden die Befugnis, Gewerkschaften die Anerkennung zu verweigern, Streiks für illegal zu erklären oder durch eine Zwangsschlichtung zu beenden. Schließlich weitete es das Recht auf Kollektivvereinbarungen für Bereiche des Öffentlichen Diensts aus und definierte restriktivere Be-

dingungen für Kooperativen und die Gestaltung von Kollektiven Pakten (Vásquez Fernández 2013).

Bereits seit den 1980er Jahren nutzten die kolumbianischen Gewerkschaften die Foren der IAO sowie ihre transnationalen Kontakte, um auf die schwerwiegenden Verletzungen von Menschenrechten und Arbeitsstandards aufmerksam zu machen und internationalen Druck auf die Regierung zu erzeugen. So legten sie dem Komitee für Vereinigungsfreiheit immer wieder Beschwerden zur wachsenden Zahl von Gewalttaten gegen Gewerkschafter vor und erreichten es mit Unterstützung internationaler und ausländischer Gewerkschaftsverbände, dass mehrere hochrangige Missionen der IAO Kolumbien besuchten, welche die Regierung jeweils nachdrücklich zu korrektiven Maßnahmen aufforderten. Auch wenn Präsident Uribe die Gewalt lange herunterspielte, so nahm doch die Bereitschaft der Regierung zu Konzessionen zu, als es um die Freihandelsabkommen mit den USA, später auch mit der Europäischen Union ging. Kolumbianische Gewerkschaften nutzten ihre Verbindungen zu Akteuren in den USA und Europa, so vor allem zu Gewerkschaften, Abgeordneten in den Parlamenten und Menschenrechtsorganisationen. Sie wiesen auf die massiven, straflos gebliebenen Gewalttaten gegen Gewerkschafter hin, thematisierten aber auch weitere rechtliche oder faktische Behinderungen der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen, so die Verbreitung von CTA-Kooperativen, die Möglichkeit der Unternehmen, durch Kollektive Pakte Gewerkschaften aus den Betrieben fernzuhalten und Tarifverträge auszuhebeln, sowie die Mängel der staatlichen Arbeitsinspektion. Schließlich war klar, dass das Freihandelsabkommen nur eine Mehrheit im US-Kongress finden würde, wenn die kolumbianische Regierung sich glaubhaft zu rechtlichen und administrativen Reformen und Maßnahmen verpflichtete. Der internationale Druck seitens der IAO und zunehmend auch aus Politik und Zivilgesellschaft der USA, schließlich auch aus Europa zeigte beträchtliche Wirkung. Der kolumbianische Kongress verabschiedete ein Gesetz zur "Formalisierung und Förderung der Beschäftigung", das die Bildung und Nutzung von Kooperativen und anderen Formen der Leiharbeit einschränken sollte. Weitreichende Reformen versprach auch die Regierung mit einem "Aktionsprogramm zu den Arbeitsrechten", das rechtzeitig vor der Ratifizierung des Freihandelsabkommens im April 2011 zwischen den Regierungen Obama und Santos vereinbart wurde und im Wesentlichen die Kernforderungen kolumbianischer Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen aufnahm. In

dem Aktionsprogramm verpflichtete sich die Regierung zu einem umfangreichen Paket von Gesetzesreformen und Maßnahmen, „um die international anerkannten Arbeitsstandards und Gewerkschaftsrechte zu schützen, die Gewalt gegen Gewerkschaftsfunktionäre zu verhindern und die Gewalttäter zu bestrafen“. Wichtige Punkte bezogen sich auf die strafrechtliche Verfolgung von Gewalttaten, den Personenschutz von gefährdeten Gewerkschaftern, die Kontrolle von Kooperativen und anderen Formen der Leiharbeit, die auch strafrechtlich bewehrte Kontrolle Kollektiver Pakete, den Ausbau der staatlichen Arbeitsinspektion sowie die Kooperation mit der IAO (PAL 2011: 1). Die Vereinbarung des Aktionsprogramms mit seinen präzisen Zielen, Maßnahmen und Fristen zur Umsetzung ebnete den Weg zur Ratifizierung des Freihandelsabkommens durch den US-Kongress im Oktober 2011 und zur Ratifizierung des Handelsabkommens der EU mit Kolumbien im Dezember 2012.

Auch der Einfluss über die IAO zeigte Wirkung, so etwa in der Ausweitung des Rechts auf Kollektivvereinbarungen im Öffentlichen Dienst. Auf Grundlage der Konvention 151 können Gewerkschaften des Öffentlichen Diensts seit 2012 in betriebsübergreifenden *acuerdos laborales* Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen aushandeln, oft für ganze Berufsgruppen von Beamten (Vásquez Fernández 2016).

Insgesamt zeigt sich in den letzten Jahrzehnten, welchen Einfluss die Internationalisierung von Arbeitspolitik in einem Land gewinnen kann, in dem Gewerkschaften weder genügend eigene soziale Mobilisierungskraft noch starke politische Alliierte und gesellschaftlichen Rückhalt haben, um der Verletzung von Menschenrechten und internationalen und nationalen Arbeitsstandards, der Prekarisierung und Informalisierung in der Arbeitswelt zu begegnen. Die transnationalen Netzwerke der Gewerkschaften, ihre zunehmende Erfahrung im Umgang mit internationalen Organisationen sowie ein internationales Normengefüge aus Menschenrechtskonventionen und Konventionen der IAO – dies alles hat dazu geführt, dass die kolumbianische Regierung unter internationalem Druck zu Reformen und Maßnahmen bereit war, die auch durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts flankiert wurden. Die Grenzen solcher über internationalen Einfluss vermittelten Veränderungen zeigen sich freilich nicht nur, weil sich mit der Ratifizierung der Freihandelsverträge die Druckmittel vermindert haben. Die Reformen haben zwar die Schutzrechte von Beschäftigten und die Handlungsspielräume der Gewerkschaften erweitert, sie zeigten

aber über den rechtlich-administrativen Rahmen hinaus faktisch wenig Wirkung auf Beschäftigungspraktiken und Arbeitsmarkt.

Fazit

Gewerkschaften in Kolumbien haben sich in einem restriktiven, instabilen Kontext voller Widersprüche und Veränderungen entwickelt. Der bewaffnete Konflikt, institutionelle Hemmnisse und ein durch hohe Informalität geprägtes Beschäftigungssystem haben zu ihrer Fragmentierung und politischen Fraktionierung beigetragen. Die Zeit zwischen 1985 und 2015 markiert eine Phase, in der Gewerkschaften und ihre Mitglieder einem enormen, oft existenziellen Druck ausgesetzt waren: extremer physischer Gewalt, politischer Diskriminierung und Marginalisierung, Widerstand der Unternehmen auf der betrieblichen Ebene, Deregulierung und Informalisierung des Arbeitsmarkts. Die Re-Regulierung im Zuge der Verfassungsreform und der Internationalisierung von Arbeitspolitik vermochte diesen Druck kaum abzuschwächen. Infolgedessen ging die bereits zuvor sehr geringe Gewerkschaftsdichte weiter zurück, wenn auch in einzelnen Sektoren – etwa in Bereichen des öffentlichen Diensts – ein hoher Organisationsgrad fortbesteht. Auch die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse im privaten Bereich, die tariflich geregelt werden, nahm in dieser Zeit ab – nicht zuletzt aufgrund der Konkurrenz zu Kollektiven Pakten, die einseitig Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen regelten. Auch die Flexibilisierung und Informalisierung setzte sich fort, wenn auch in neuen Formen (Vásquez Fernández 2013).

Es ist bei alledem nicht einfach eine *cultura antisindical*, eine anti-gewerkschaftliche Kultur, welche gewerkschaftliche Organisation und Kollektivvereinbarungen behindert. Nach wie vor sind die Arbeitsbeziehungen, wie die *Fundación Ideas para la Paz* (FIP) feststellt, antagonistisch geprägt: Wie Unternehmer dazu neigen, Gewerkschaften für überflüssig oder gar schädlich zu halten, so betrachten umgekehrt Gewerkschaftsmitglieder Unternehmer oft als Feinde der Arbeitnehmer (FIP 2010: 90). Dennoch ist nicht zu übersehen, dass sich im Zuge des bewaffneten Konflikts und der neoliberalen Wende Orientierungen, Aktionsmuster und die Arbeitsbeziehungen selbst verändert haben und dass einige Gewerkschaften neue Wege suchen. So hat eine Organisation wie die Bananenarbeitergewerkschaft, die sich einst als Protagonist des Klassenkampfs verstand,

eine pragmatische Wende vollzogen. Sie konzentriert sich nun auf Arbeitspolitiken, um Organisationsbereich, Mitgliederbasis und Reichweite von Tarifverhandlungen auszudehnen (Dombois/Ortiz 2016). Die traditionsreiche Gewerkschaft der Erdölarbeiter sucht Kollektivverhandlungen in den neu angesiedelten multinationalen Erdölfirmen durchzusetzen. In Unternehmen, welche vom Outsourcing abgehen und wieder Stammbeschäftigte einstellen, entstehen neue Gewerkschaften. Die Dachverbände – zumindest CUT und CTC – öffnen sich für neue Organisationen, die auch die Interessen informell Beschäftigter vertreten. Die Spitzenorganisationen des Öffentlichen Dienstes handeln neuerdings mit der Regierung Tarifverträge für Beschäftigte nach besonderen Verfahren aus.

Die Dach- und Spitzenverbände haben auch die Regierung Santos bei ihrer Politik der inneren Versöhnung unterstützt – so bei den Friedensverhandlungen mit den *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo* (FARC) – und für das Plebiszit 2016 mobilisiert. Der bewaffnete Konflikt hat zwar im letzten Jahrzehnt an Intensität verloren und seit der Demobilisierung der Paramilitärs sind auch die Gewalttaten gegen Gewerkschafter deutlich zurückgegangen, aber das nach wie vor hohe Niveau an Gewalt zeigt die großen Risiken auf, denen Gewerkschaftsmitglieder weiter ausgesetzt sind. Nicht zuletzt aus diesem Grund zählt der Globale Index der Arbeitnehmerrechte Kolumbien seit Jahren zu den „schlechtesten Orten für Beschäftigte“, weil sie die Rechte nicht garantieren können (CSI 2016: 12). Die institutionelle staatliche Ordnung selbst ist bislang zu prekär, um einen sicheren Rahmen für gewerkschaftliche, politische und soziale Aktivitäten zu bieten und vor Akteuren zu schützen, die ihre Interessen mit Gewalt durchzusetzen suchen. Und so bleibt zu hoffen, dass die Friedensabkommen mit den Guerillagruppen dazu beitragen, die Gewalt weiter zu reduzieren, ihrer politischen Begründung den Boden zu entziehen und Konflikte in institutionellen Bahnen zu regeln.

Literaturverzeichnis

- ARCHILA NEIRA, Mauricio/ANGULO NOVOA, Alejandro/DELGADO GUZMÁN, Álvaro/GARCÍA VELANDA, Martha Cecilia/GUERRERO GUEVARA, Luis Guillermo/PARRA, Leonardo (2012): *Violencia contra el sindicalismo 1984-2010*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).
- CASTAÑO GONZÁLEZ, Eugenio (Hg.) (2015): *Nos hacen falta. Memoria histórica de la violencia antisindical en Antioquia, Atlántico y Santander (1975-2012)*. Medellín: Escuela Nacional Sindical. <<http://www.verdadabierta.com/audios/2015/noviembre/informe-nos-hacen-falta.pdf>> (30.9.2016).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012): *Eslabones de Desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago: CEPAL. <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/27973-eslabones-la-desigualdad-heterogeneidad-estructural-empleo-proteccion-social>> (30.9.2016).
- COLLIER, David/COLLIER, Ruth (2007): *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- CSI (Confederación Sindical Internacional) (2016): “Índice Global de los derechos de la CSI. Los peores lugares del mundo para los trabajadores y trabajadoras”. <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2016_sp.pdf> (30.9.2016).
- DOMBOIS, Rainer/ORTIZ, Carlos Miguel (2016): “Die Institutionalisierung von Arbeitsbeziehungen inmitten von Gewalt. Der Fall der kolumbianischen Bananenarbeitergewerkschaft Sintrainagro”. In: *Peripherie*, 142-143, S. 242-267. <<http://www.budrich-journals.de/index.php/peripherie/article/view/24679>> (30.9.2016).
- DOMBOIS, Rainer/PRIES, Ludger (1999): *Neue Arbeitsregimes im Transformationsprozeß Lateinamerikas. Arbeitsbeziehungen zwischen Markt und Staat*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- FIP (Fundación Ideas para la Paz) (2010): *Estudio sobre la Cultura frente al sindicalismo en Colombia*. Bogotá: Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- GMH (Grupo de Memoria Histórica) (2013): *¡Basta ya!* Bogotá: Centro de Memoria Histórica. <<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>> (30.9.2016).
- ORTIZ, Carlos Miguel (Hg.) (2011): *Reconocer el Pasado. Construir el Futuro. Informe sobre la violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984-2011*. Bogotá: Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PAL (Plan de Acción de Colombia y Estados Unidos para Derechos Laborales) (2011). <<http://www.mintrabajo.gov.co/tlc-plan-de-accion-laboral/314-documentos/369-plan-de-accion-santos-obama.html>> (20.09.2016).
- PALACIOS, Marco (1995): *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia (1875-1994)*. Bogotá: Norma.
- PÉCAUT, Daniel (1987): *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, 2 Bände. Bogotá: Siglo XXI.
- PINEDA DUQUE, Javier (2014): *El sesgo antilaboral del desarrollo colombiano y las políticas laborales*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- SISLAB (2015): *Sistema de Información Sindical y Laboral*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- URRUTIA, Miguel (2016): *Historia del Sindicalismo Colombiano, 1850-2013*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- VALENCIA, León/CELIS, Juan Carlos (2012): *Sindicalismo asesinado. Reveladora investigación sobre la violencia contra los sindicalistas colombianos*. Bogotá: Random House.
- VÁSQUEZ FERNÁNDEZ, Héctor (2013): “La negociación colectiva en Colombia”. In: Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas/Confederación Sindical Internacional: *Estrategias sindicales por una mayor y mejor negociación colectiva en América Latina y Caribe*. São Paulo: CSA/CSI, S. 258-291. <http://www.ilo.org/actrav/info/pubs/WCMS_230682/lang--es/index.htm> (30.9.2016).
- (2016): *La negociación colectiva en Colombia*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.